

при участието на секретар-протоколиста Наталия Такева разгледа в закрито заседание на 12.06.2025 г. конституционно дело №2/2025 г., докладвано от съдия Сашо Пенев.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България във фазата на произнасяне по допустимостта на искането по реда на чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано на 17.02.2025 г. по искане с вх. №92 КД от 07.02.2025 г. на 48 народни представители от 51-вото Народно събрание.

Вносителят иска от Съда да отговори на въпроса: „Намалява ли се времето на упражняване на правомощията на държавен орган спрямо определения в закон мандат в случай на отстраняването му от длъжност с акт, обявен за противоконституционен, в светлината на разпоредбите на чл. 4 КРБ, чл. 8 КРБ и чл. 11, ал. 1 от Конституцията на Република България“.

Председателят на Конституционния съд с разпореждане от 10.02.2025 г. е указал на вносителя да отстрани нередовност на искането – чл. 18, ал. 2, т. 5 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС). Народните представители не са посочили изрично свой представител, поради което разпореждането е изпратено на първия в списъка на подписалите искането на основание чл. 18, ал. 2, т. 2 ПОДКС.

На 13.02.2025 г. с вх. №105 КД, в изпълнение на разпореждането на председателя на Конституционния съд, е постъпил документ (нататък – „документ“), подписан от народния представител, до когото е изпратено разпореждането, „като представител на група от 48 народни представители от 51-ото Народно събрание, подали искане до Конституционния съд с вх. № 92/07.02.2025 г.“. В него се посочва: „[...] правим уточнение на искането и петитума му, че тълкуването, което искаме от Конституционния съд е на разпоредбите на чл. 4, чл. 8 и чл. 11 от Конституцията на Република България относно въпроса зачита ли се и намалява ли се времето на упражняване на правомощията на държавен орган спрямо определения му в закон мандат в случай на отстраняването му от длъжност с акт, обявен за противоконституционен“. В „документа“ е отбелязано, че се прилага „Искане от 48

народни представител от 51-то Народно събрание от 10.02.2025 г.“, но такова не е приложено.

Според искането на вносителя „[с] Решение №15 от 24.09.2024 г. по конституционно дело № 18 от 2024 г. Конституционният съд на Република България е обявил за противоконституционно Решение за предсрочно прекратяване на мандата на управителя на Националната здравно осигурителна каса Станимир Боянов Михайлов на Народното събрание от 17.04.2024 г. (обн. ДВ, бр.35/2024 г.). По този начин в периода от обнародване на Решението на 49-ото Народно събрание за предсрочно прекратяване на мандата на управителя на НЗОК на 19.04.2024г. до датата на обнародване на решение № 15 от 24.09.2024г. по конституционно дело № 18 от 2024г. на 01.10.2024г. с продължителност от пет месеца и 11 дни управителят на НЗОК не е изпълнявал правомощията си“.

Вносителят посочва: „Мандатът на управителя на НЗОК е уреден в чл.19, ал.1 от Закон за здравното осигуряване за срок от пет години. В специалния закон или в Конституцията няма хипотеза на уредба на прекъсване на срока на мандат на държавен орган при противоконституционно предсрочно освобождаване, което е установено с акт на Конституционен съд“.

Вносителят се позовава на Решение №13/2010 г. по к.д. №12/2010 г. на Конституционния съд относно тълкуването на правната категория „мандат“, както и на Решение №1/2024 г. по к.д. №17/2023 г. относно значението на мандата при избор на конституционен съдия и на Решение №12/2022 г. по к.д. №7/2022 г. относно разбирането за мандата на главния инспектор и инспекторите в Инспектората към Висшия съдебен съвет.

Според вносителя „[к]акто неправомерното бездействие на назначаващия орган не може да доведе до продължаване на срока на мандата (Решение № 1 от 11 януари 2024г. по к.д. № 17/2023), така и неправомерното действие не би следвало да може да доведе до съкращаване на мандата на държавен орган“.

Вносителят прави извода, че „неправомерното съкращаване на мандата на държавен орган, чийто мандат не е изтекъл [sic] към момента на вземане на противоконституционното решение от Народното събрание, засяга принципа на правовата държава по чл. 4, принципа на разделение на властите по чл.8, ал.1 и политическия плурализъм по чл.11, ал.1 от Основния закон“, които са относими

според Решение №13/2010 г. по к.д. №12/2010 г. към мандатите на органите на държавно управление.

Вносителят изтъква, че „принципът на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), отнесен към мандата, означава, че следва да има еднакво отношение и разбиране за всички държавни органи що е мандат и срок на мандат“. [...] При противоконституционно ограничение в упражняването на правомощия на орган на държавна власт се засяга принципа на правовата държава, тъй като волята на суверена определеният в закон орган да осъществява функциите си за определен период от време е засегната“.

Вносителят посочва, че „[п]ри постановяване на противоконституционен акт от страна на законодателя, като е възможна и поредица от такива актове, фактически и от правна страна се отнемат признатите от закона правомощия на орган на изпълнителната власт за периода до прогласяване на противоконституционност на акта или за по-дълъг период. Това е тежко нарушение на принципа на разделение на властите и води до неправомерно лишаване от упражняването на мандата като период от време. Посоченото съставлява и засягане на независимостта на органите на държавна власт, както в случая е примерът с оперативният постоянен орган на управление на НЗОК, последната по своето устройство е независим публичен осигурителен фонд и управлява здравните вноски и достъпа до здравна грижа на гражданите в страната“.

Вносителят твърди, че „правилото на чл. 11, ал. 1 от Конституцията, установяващо принципа на политическия плюрализъм, също има отношение към мандатността. [...] Той е връзката на "свободното волеобразуване у народа към организираната държавност", отразява политическото въздействие върху държавноправния живот и неговата организация и осигуряване на алтернативни решения и модели“.

Изводът на вносителя е, че „[в] случай, че се приеме, че периодът от време на противоконституционно отнемане на правомощия срокът на мандата на органа на управление продължава да тече, ще се достигне до зачитане на последиците и придаване на резултат на противоконституционния акт, което засяга основния принцип на законност при упражняването на държавното управление в страната и незачитане на конституционния ред“.

Вносителят смята, че искането „е допустимо доколкото до момента няма тълкувателно произнасяне на Конституционния съд относно неправомерното препятстване упражняване на мандат на държавен орган с противоконституционен акт и отражението върху неговото времетраене като мандат“.

За да се произнесе по искането, Съдът следва да прецени наличието на предпоставките за допустимост при упражняване на правомощието му по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията.

Съдът приема, че предметът на отправеното искане на 48-те народни представители с вх. №92 КД от 07.02.2025 г. е да се даде отговор на въпроса: „Намалява ли се времето на упражняване на правомощията на държавен орган спрямо определения в закон мандат в случай на отстраняването му от длъжност с акт, обявен за противоконституционен, в светлината на разпоредбите на чл. 4 КРБ, чл. 8 КРБ и чл. 11, ал. 1 от Конституцията на Република България“.

Тълкувателното правомощие на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията изрично е ограничено само до разпоредби на Конституцията. То е насочено към изясняване на точния смисъл на конституционни разпоредби с установяване на задължителност на даденото им тълкуване. Съдът няма правомощието да тълкува разпоредби на закони, включително и такива, с които се създават органи на публичната власт и в които се определят условията за упражняване на правомощията им.

Искането е направено в контекста на конкретно освобождаване на управителя на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) Станимир Боянов Михайлов с Решение на 49-ото Народното събрание от 17.04.2024 г. (обн. ДВ, бр. 35 от 2024 г.), което е обявено за противоконституционно с Решение №15/2024 г. по к.д. №18/2024 г. на Конституционния съд. Въз основа на тази конкретна фактическа обстановка е формулиран въпросът, поставен от вносителя. Органите на управление на НЗОК са посочени в чл. 6, ал. 3 от Закона за здравното осигуряване (обн. ДВ, бр. 70 от 1998 г., посл. изм. бр. 25 от 2025 г.; ЗЗО) – надзорен съвет (колегиален орган), управител и подуправител (еднолични органи), като в закона се разграничават компетентността им и конкретните им правомощия. За всеки от тях в закона е предвиден редът за избиране на персоналният състав, условията за заемане на длъжност, мандат, предпоставки относно предсрочното прекратяване на мандата. Народното събрание упражнява правомощието си да избира управителя и подуправителя на НЗОК въз

основа на разпоредбата на чл. 84, т. 8 от Конституцията, с която то е овластено „да избира ръководителите [...] и на други институции, определени със закон“.

Националната здравноосигурителна каса не е държавен орган, установен в Конституцията, а институция, създадена на основание чл. 16, ал. 1 ЗЗО с първоначалното му обнародване в ДВ, бр. 70 от 1998 г. На нея като институция, създадена със закон, се възлагат функции, а на органите ѝ на управление се възлага компетентност за осъществяването им. За изпълнение на приетите от него закони Народното събрание може да създава административни органи (Решение №5/1994 г. по к.д. №3/1994 г.). Създаването на НЗОК е израз на самостоятелността на законодателната власт със закон да създава органи на публичната власт, за да се осигури ефективното и ефикасно функциониране на системите на държавното управление.

Органите на управление на всяка институция не се идентифицират със своя персонален състав, тъй като този състав се избира или назначава за определен период от време, през който да упражнява правомощията, възложени на органите. Така както е формулиран въпросът на вносителя („Намалява ли се времето на упражняване на правомощията на държавен орган спрямо определения в закон мандат в случай на отстраняването му от длъжност [...]“), следва да се разбира, че държавният орган бива отстранен от длъжност. От длъжност се отстранява не държавният орган, а лицето, което, заемайки съответната длъжност, упражнява правомощията на държавния орган.

Въз основа на описаната в искането конкретна фактическа обстановка, чрез поставения въпрос се търси отговор, в който да се обхванат всички възможни хипотези, когато с решения на Народното събрание, които впоследствие са обявени за противоконституционни, за персоналния състав на различни уредени в закони органи (колегиални и индивидуални) са настъпили правни последици. В искането си народните представители обаче се позовават на Решение №1/2024 г. по к.д. №17/2023 г. и Решение №12/2022 г. по к.д. №7/2022 г., отнасящи се само до мандата на конституционно установени държавни органи.

Продължителността на мандата на членовете на някои органи на публичната власт се урежда в Конституцията, а на други – в законите, които уреждат създаването им. Конституционният съд няма правомощие да тълкува по реда на чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията разпоредби от закони, в които се създават органи на публичната

власт и се определя редът за упражняване на правомощията им. В законодателството няма единна уредба на времетраенето на мандата като период от време за упражняване на правомощия. Правните последици от обявен за противоконституционен акт за прекратяване на законово установен мандат следва да бъдат уредени от законодателя.

В своята практика Съдът следва трайно установени критерии за допустимост на искане за тълкуване по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията. Съдът изрично е изтъкнал необходимостта, когато искат тълкуване на конституционни разпоредби, сезиращите субекти да посочват в какво се състои неяснотата на тези разпоредби, могат ли те да породят и пораждат ли някакви съмнения относно еднаквото и точното им приложение и в какъв смисъл следва да се тълкуват (определение от 02.06.1992 г. по к.д. №13/1992 г.). Необходимо е да бъде изяснен правният интерес от исканото задължително тълкуване, като се изложат съображения за неяснота относно смисъла и съдържанието на конституционната разпоредба, която да обуславя противоречиво или нееднакво прилагане (определение от 30.04.1998 г. по к.д. №14/1998 г.). Възможните различни разбирания за смисъла и обхвата на разпоредбата следва да са посочени от вносителя на искането със съответните аргументи (определение №9/2022 г. по к.д. №18/2022 г.). В настоящия случай вносителят не аргументира и не изразява съмнение, че посочените от него конституционни разпоредби могат да бъдат или се прилагат противоречиво, нееднакво или неточно.

Съдът може да тълкува казуално Конституцията във връзка със закон, с който се урежда мандатът на членовете на съответния публичен орган, при отправено искане за установяване на противоконституционност на решение на Народното събрание. Освен това засегнатото от противоконституционния акт лице може да се ползва от всички допустими правни средства за защита, гарантирани му от Конституцията и предвидени в законодателството.

Поради изложеното Съдът приема, че искането на вносителя е недопустимо.

Съдът приема, че е сезиран единствено с искането, подписано от 48 народни представители, защото „документът“ от 13.02.2025 г. е подписан само от един от тях, а с него не само се уточнява искането в изпълнение на разпореждането на председателя на Конституционния съд, но и се променя предметът на искането. Това налага да се посочи, че когато се сезира Конституционният съд за упражняването на

тълкувателното му правомощие по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, всяка промяна на първоначално поставените въпроси трябва да е израз на волята и да е подписана от необходимия за сезиране на Конституционния съд брой народни представители.

Липсата на необходим брой подписи е отстранима нередовност по указание на съда, но в случая такива указания са безпредметни предвид установената недопустимост на самото искане.

По тези съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията и чл. 19, ал. 1 ЗКС, Конституционният съд

О П Р Е Д Е Л И:

ОТКЛОНЯВА искането на 48 народни представители от 51-вото Народно събрание за тълкуване на разпоредбите на чл. 4, чл. 8 и чл. 11, ал. 1 от Конституцията относно въпроса „Намалява ли се времето на упражняване на правомощията на държавен орган спрямо определения в закон мандат в случай на отстраняването му от длъжност с акт, обявен за противоконституционен, в светлината на разпоредбите на чл. 4 КРБ, чл. 8 КРБ и чл. 11, ал. 1 от Конституцията на Република България“.

ПРЕКРАТЯВА производството по конституционно дело №2/2025 г.

ВРЪЩА искането на вносителя заедно с препис от определението.